

【YM5BZ】 【SM】 论文摘要 【SM】

【BT1】 论文摘要

财政是政府实现其职能的重要手段和经济基础，在充满风险与不确定性的体制转轨过程中

，财政承担着深化改革、促进发展和维护稳定的职责，从而社会、政治、经济等运行风险必然向财政转嫁，财政风险的不断累积是一个不容忽视的问题。本文立足于体制转轨的特殊历史阶段，分析我国当前的财政风险状况，并提出防范与化解财政风险的对策建议。全文分为三部分。首先，从理论上阐释风险，财政风险，进而分析体制转轨与财政风险的内在联系，为全文的论述奠定理论根基。其次，从国民经济运行实际出发，具体分析财政风险的表现形式及其成因，指出财政赤字和债务危机是财政风险的集中体现。最后，对症下药，就我国财政运行中存在的各种风险因素，提出防范与化解财政的建议，而各种政策措施的实行又必须以继续深化改革为基本前提。

【WM】 【HT4”H】 关键词：【HT4”SS】 风险体制转轨财政风险

【HJ 5/6】 【HT4SS】 学校编码：10384

学号：9712001

【HT】 【HJ1】 【LM】

【DM】 我国体制转轨时期财政风险探析 【DM】

【SM】 目录 【SM】

【BT1】 目录

【HT4”H】 第一部分理论分析 【JY.】 1

【HT4”SS】 一、风险释义 【JY.】 1

二、财政风险 【JY.】 2

三、体制转轨与财政风险 【JY.】 6

【HT4”H】 第二部分实证分析体制转轨过程中的财政风险 【JY.】 15

【HT4”SS】 一、财政收支矛盾尖锐，赤字规模膨胀 【JY.】 15

二、国家债务显化了财政风险 【JY.】 20

三、国有企业财务问题是财政面临的潜在风险 【JY.】 22

四、国有商业银行的金融风险实质是财政风险 【JY.】 24

五、财政政策效应偏差 【JY.】 25

【HT4”H】 第三部分防范和化解我国的财政风险 【JY.】 27

【HT4”SS】 【JP3】 一、继续深化改革，为防范和化解我国的财政风险提供根本基础 【JP】 【JY.】 27 【WM】

二、建立稳定的财政收入增长机制 【JY.】 28

三、加强财政支出管理，缓解财政支出压力 【JY.】 30

四、加强债务管理，控制债务风险 【JY.】 33

五、深化体制改革，依靠市场机制化解微观主体经营风险 【JY.】 36

六、建立财政风险预警系统 【JY.】 37

七、加强政策研究，提高政策水平【J Y。】 39

【HT 4” H】参考文献【J Y。】 41

后【J Y。】 44 【LM】 【KMB】 【WM】  
【HJ 1】

【HJ 5/6】 【HT 4 S S】 【学校编码：10384】 【WB】 分类  
号【CD#4】 密级【CD#3】  
【学号：9712001】 【DW】 UDC【CD#10】  
【HT】 【HJ 1】

【J Z (】 【HT1” S S】 学【位】 论【文】 【HT】

【HT 0”， 1” X B S】 我国体制转轨时期财政风险探析【HT 4  
S S】  
【HT 2 S S】

【HT1” K】 黄【毅】 凤【HT 4 S S】 【J Z】

【HT3K】 【J Z】 【WB】 指导老师姓名：【CM (7】 张【馨】 教授【CM】

【DW】 申请学位级别： 硕【士】

【DW】 【CM (6】 专 业 名 称【CM】： 【CM (7】 财政学【CM】

【DW】 论文提交时间： 【CM (7】 2000年【月】 【CM】

【DW】 论文答辩日期： 【CM (7】 2000年【月】 【CM】

【DW】 学位授予单位： 【CM (7】 厦 门 大 学【CM】

【DW】 学位授予时间： 【CM (7】 2000年【月】 【CM】

【HT】 【HJ】 【HT3K】

【J Y】 【WB】 答辩委员会主席【CD#4】

【DW】 评【阅】 人【CD#4】

【J Z】 【HT3K】 2000年【月】

【DM (】 第一部分【理】 论【分】 析【DM】

【BT 1】 第一部分【理】 论【分】 析

【HT 4” S S】 1978年末开始的改革开放，采用的是“摸着石头过河”的渐进式改革模式。面对堆积如山的

问题和千头万绪的急务，全国人民集思广益、群策群力，不断地战胜了改革进程中的各种艰难险阻，取得了辉煌的成就。然而，改革毕竟是前无古人的伟业，它充满着风险和不确定性

1997年亚洲金融危机的爆发，以及接踵而来的世界金融动荡，使人们将目光聚焦于金融

领域，主要关注的是如何防范和化解金融风险，但对其他方面的风险却有所忽视。但是，只要人们仔细观察一下就会发现，诸如财政等领域也存在着很大风险。为此，本文不揣简陋，

试就我国体制转轨进程中的财政风险问题略抒管见。

## 【B T 2】一、风险释义

“风险”是个外来词，它可以对应英文中的 hazard, risk, peril 三个词。hazard 是用来表示“风险”的一般用语，它不表示“风险”的大小轻重缓急；peril 表示比较紧迫的风险、很大的风险；而 risk 则一般用来表示可能遭遇的风险。鉴于此，“风险”一词在保险学界观点不一，有的认为风险是一种不确定性，包括不幸事件发生与否的不确定性；或损失发生的不确定性；或可测定的不确定性等。有的认为风险是一种疑虑，包括对客观存在的遭受损害可能性的疑虑；或对特定情况下关于未来结果的疑虑等。

在与风险作斗争的过程中，通过对风险的认识不断加深，如今人们已经能够用科学的语言确定风险的内涵，并以简明的数学公式表示为： $R=f(P, C)$

式中：【W B】P 是不利事件发生的概率

【D W】C 是事件发生的后果

上式用文字表述为：风险是人们因对未来行为的决策及客观条件的不确定性，而可能引起的后果与预定目标发生多种负偏离的综合。

为全面理解上述定义，应注意以下几点：

1. 风险是与人们的行为相联系的，这种行为既包括个人的行为，也包括群体或组织的行为。而行为受决策左右，因此风险又与人们的决策有关。
2. 客观条件的变化是风险的重要成因，尽管人们无力控制客观状态，却可以认识并掌握客观状态变化的规律性，对相关的客观状态作出科学的预测，这也是风险管理的重要前提。
3. 风险的不确定性包括：发生与否的不确定性、发生时间的不确定性、发生状况及其结果的不确定性。这种不确定性，是针对实际结果与预期结果的变动程度而言的。变动程度越大，风险越大；反之，则风险越小。
4. 风险是指可能的后果与目标发生的负偏离，负偏离是多种多样的，且重要程度不同

。尽管风险强调负偏离，但实际上它也包含着正偏离。由于正偏离是人们的渴求（属于风险收益的范畴），所以它能激励人们勇于承担风险，获取风险收益。

## 【B T 2】二、财政风险

### 【B T 3】（一）财政风险的定义

风险具有普遍性的特征，任何经济主体，包括个人、企业、政府都无法回避。在经济分析中

，政府被视为一特殊的经济主体，它属于公共权力机构，无独立于人民利益以外的利益可言，似乎就无所谓“损失”。但是，财政是政府的经济活动，财政收支作为一种货币收支，同国民经济货币收支体系中其他货币收支，是相互交织、相互转化的。财政部门作为一个经济部门，它的收支同家庭部门、企业部门以及对外部门的收支有着密切的联系，既然后者在经济运行中会面临收入、资产（有形和无形）遭受损失以至破产的可能性，那么，财政减收、增支、财政赤字扩大、债务增加等就不会导致财政陷入困境、甚至于破产吗？

由于自然经济条件下的传统观念的束缚和产品经济条件下的习惯势力的影响，与市场经

济相适应的风险观念仅处于逐步树立的过程，人们的风险意识仍然薄弱，这种情况在财政方面显得尤其突出。对于财政运行中出现的种种矛盾和问题，使用的概念不外乎“财政困难”、“财政压力”、“财政陷于困境”等等，而对于潜伏在深层次的“财政风险”则没有意识到或避而不谈，直到最近两年才将财政风险的探讨提上“议事日程”。目前，关于财政风险

的定义可谓众说纷纭，尚无统一观点，本文的任务之一就是对这个问题进行较全面的分析。

首先，我们应对不确定性与风险加以区别。奈特认为真正的不确定性与风险有着本质的区别：

不确定性指经济行为人面临的直接或间接影响经济活动的，无法充分准确地加以观察、分析和预见的外生和内生因素，而风险是概率估计的可靠性以及因此将它作为一种可保险成本进行处理的可能性。风险的产生根源于不确定性，而风险本身又是产生损失的不确定性。不确定性是经济环境的内生属性，没有一个经济系统可能完全排除其存在，财政也不例外，故而财政风险的存在具有一定的客观必然性。

从风险的来源分析，有来自自然界的风险；有来自人为的风险，小的如偷盗、抢劫、破坏、操作失误引起事故，大的如索罗斯这类国际炒家的恶性炒作，这类风险也叫做社会风险；还有来自经济运行过程中的风险，如价格变化、利率调整、经济波动、环境恶化等等。从这些风险的属性及其化解、防范方式来看，可划分为两大类：私人风险和公共风险，前者是指产生“私人”影响，可以由个人和企业承担的风险；后者是指产生“群体（或社会）”影响，个人和企业无法承担的风险，也就是只能由公共活动其中主要由政府来承担的风险。

私人风险的分散、转移及化解和防范，是通过分散的市场机制来实现的。如保险市场为

家庭提供财产、医疗、意外伤害等方面的保险。而企业则通过科学决策、加强管理、改善服务来减少和防范风险。公共风险作为一种独立的风险形态，不是凭空产生的，而是由私人风险转化而来的，或者说是私人风险异化的结果，是无法通过市场机制来化解和防范的，只能由公共活动或政府出面来集中解决。如金融风险，当它只存在于个别银行或金融市场的局部，可以由市场调节作用予以化解和防范的，视之为私人风险。但是，当金融风险危及整个金融体系，引发全面的金融危机、经济危机，则是公共风险，只能由政府出面干预予以化解。

由此，可将财政风险定义为：经济运行中无法通过市场机制加以分散、转移及化解和防范的，必须由政府财政承担的公共风险。

而从财政运行机制出发，具体意义上的财政风险则是指国家在组织收入和安排支出过程

中，由于财政制度和财政手段本身的缺陷以及多种经济因素的不确定性造成损失和困难的可能性，或指蕴含于财政活动中易于带来意义损失的一些事件，即财政活动中的不确定性。财政不能提供足够的财力，致使国家机器的正常运转遭受严重损害，以致不能正常履行职能而使国民经济和社会发展遭受损失的可能性。财政风险不仅仅是财政部门的风险，而且是整个国家及政府的风险，是全社会政治经济生活中各种矛盾和问题所蕴含的风险在财政上的集中反映。

### 【B T 3】（二）财政风险的基本特征

财政风险是风险在财政领域的表现，既具有风险的一般特征，也具有自身独特的性质特征，现分析如下：

【H T 4” H】1. 不确定性。【H T 4” S S】在市场经济中，财政活动是在一种不确定的环境中进行的，市场变幻莫测，而人们的认识能力是有限的，政府作为一个经济主体也不能准确地预期未来，就有可能产生财政风险。财政风险的发生概率、影响范围、危害程度、损失大小等是难以事前把握的，随着经济全球化、自由化和电子化的发展趋势，特别是国际金融市场的动荡不安，使债务风险引致的财政风险的不确定性更加难以揣测。

【H T 4” H】2. 内生性与外生性并存。【H T 4” S S】内生性表现为由于受经济运行过程中某些不确定因素影响而

造成的财政减收增支。如国有企业的效益下滑或大面积亏损、市场变化导致本地区主导产业或支柱产业利税大幅度下降等。外生性表现为由于受到政策调整、政府行为干预、突发自然灾害等外来因素影响，而造成财政被动地减收增支、财政赤字增大。

【HT 4” H】 3. 相关性。【HT 4” S S】财政风险从根本上说，是微观经济主体（个人、企业）经营风险对财政的转嫁，微观经济主体的经济效益好坏和市场行为是否规范，直接决定着财政风险的大小。若微观经济主体没有风险，国民经济平稳运行，则财政收支活动合理化，财政风险也就无从谈起。所以财政风险与微观经济主体的经济行为、决策的科学性存在着高度的正相关关系。

【HT 4” H】 4. 波及性（或传导性）。【HT 4” S S】某个地区的财政风险会波及到财政全系统，导致财政收支矛盾激化，降低财政的宏观调控力度和对经济的支持力度，减缓经济增长；严重的财政风险会造成财政危机、甚至财政破产，影响政治及社会的稳定。

【HT 4” H】 5. 潜伏性。【HT 4” S S】许多情况下，财政风险因素表现得并不明显，不容易及时发现。由于受经济运行中诸多因素的影响，有时表面上财政运行良好，但实际上风险因素已经存在，积累到一定程度由隐性转为显性，有可能突然显现，影响财政的稳固与平衡。

【HT 4” H】 6. 隐蔽性。【HT 4” S S】财政风险一般不为公众所觉察，一方面是财政活动作为政府的经济行为，非业内人士难以透视其所存在的问题，加之公众对政府的迷信心理，即使其运行中存在较大的问题，但却没能引起人们的足够关注；另一方面，政府通过控制舆论工具或其他方式转移人们的注意力，进而掩饰其问题的严重程度。

【HT 4” H】 7. 动态性。【HT 4” S S】财政风险存在于财政发展的全过程，随着时空条件的改变，其表现的具

体形式也将发生变化，而且每个国家和社会在不同的时期都会存在着不同的财政风险。【HT 4” H】 8. 可控性。【HT 4” S S】虽然存在政治经济形势变化和经济情况不确定因素带来的风险，但就财政部门而言，财政风险是可以抵御和控制的。政府可以通过制定政策措施，加强财政监督来增强抵御风险的能力，控制风险的发生，或者是弱化风险的发生程度，或者是延缓风险发生的时间，或者是阻止风险的蔓延。

### 【BT 3】（三）财政风险的类型

导致或引发财政风险的各种经济、社会因素，谓之财政风险因素。根据财政风险因素的形成机理、作用方式及来源，可以对财政风险进行如下分类：

【HT 4” H】 1. 按照风险因素的形成机理，可分为内生性风险和外生性风险。【HT 4” S S】内生性风险是指由于受源自经济体系之内的不确定性因素的影响，而造成的财政损失和困难的可能性。这种风险可以通过设定合理的市场规则予以降低。外生性风险是指由于受来自于经济体系之外的不确定性的因素，如政策调整、政府行为干预、突发自然灾害等的影响，而导致的财政被动地减收增支，这种风险只能通过某些制度性措施予以规避。

【HT 4” H】 2. 按照风险因素的作用方式，可分为直接风险和间接风险。【HT 4” S S】直接风险是指财政活动在风险因素的直接作用下所表现的不确定性。如收支矛盾尖锐、债务依存度偏高等会直接增加财政压力，影响财政的稳固平衡，这种作用过程不需要任何传导机制。间接风险则是指风险因素通过一定的中介机制间接作用于财政，使财政遭受损失和困难的可能性。如国有企业经

营风险的转化、国有商业银行金融风险的转移，就会产生间接风险。

【HT 4” H】 3. 按照风险因素的来源，可分为内部风险和外部风险。【HT 4” S S】内部风险是指财政运行过程中自身行为所引发的风险；外部风险是指来自于财政外部的各种风险因素，这是目前财政风险的主要方面，大部分财政风险属于这一类。

【BT 2】三、体制转轨与财政风险

【BT 3】（一）市场经济是一种风险经济

建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标模式。市场经济是高度社会化和

市场化的商品经济，在这种经济体制下，一切经济活动都以市场机制运作作为基础和主导，其实质是通过以价值规律为核心的规律体系来进行社会资源的配置。简言之，它是以市场为中心，并由市场机制组织和调节整个社会经济的经济体制。市场经济与传统的计划经济存在诸多不同之处，如：传统的计划经济的微观基础是政企不分的、不自主经营和自负盈亏的企业，而市场经济的微观基础则是政企分开的、自主经营和自负盈亏的企业；在传统的计划经济中，由国家以指令的方式配置资源，而在市场经济中，则按照市场供求规律来配置资源；在传统的计划经济体制下，市场被放到无足轻重的地位，市场只起着拾遗补缺的作用，而在市场经济体制下，凡是能由市场解决的都由市场解决，市场调节是基础性的调节，政府调节则是高层次的调节，政府解决市场所解决不了的问题，等等。在区别市场经济与传统的计划经

济时，本文主要强调的是：市场经济是一种风险经济，计划经济在相当大的程度上则是一种非风险经济。

我们在分析风险的普遍性、客观性时已指出在任何经济生活中，风险总是存在的，那又

如何理解市场经济是一种风险经济，而把传统的计划经济视为相当大程度上的一种非风险经济呢？在传统的计划经济体制下，投资主体不承担投资风险，即投资的风险与投资主体没有多少关系，投资主体从而也就很少关心投资的实际效益。计划经济中的种种怪现象，如重复建设、无效益的投资、长期不形成生产能力投资、投资所形成的财产无人负责、发往目的地的货物无人领取、欠债可以不偿还等等，不正同投资主体不承担投资风险密切相关吗？换言之，计划经济既然是投资主体不承担投资风险的经济，因此也就可以把它视为相当大程度上的一种非风险经济。而市场经济之所以被视为一种风险经济，正是由于在市场经济中，投资主体承担着风险，投资主体必须重视投资的风险性，每一个市场主体都必须承担风险，它们的经营总是有盈利、亏损或破产的可能，这也是风险机制发挥作用的前提条件。

市场经济作为人类社会迄今的一种最有效的社会经济运行方式，它本身为何会具有风险性呢？对此，我们可以理解如下：

【HT 4” H】 1. 市场机制在自发调节过程中，会出现某些固有的缺陷或不足。【HT 4” S S】尽管市场机制在配置

资源方面较之计划机制更优越，但这并不否认市场机制也有某些“先天不足”。市场机制的缺陷主要是：（1）经济行为目标的短期化。在市场经济条件下，经济运行主体考虑的仅仅是自身的近期利益。所谓“利他主义”的结果也只是首先通过“利己主义”的动机和行动才能最终得到实现。可见，微观经济运行目标的短视病是不可避免的。这尤其表现在微观经济活动目标与宏观经济总体目标的背离上。（2）经济运行的频繁波动。这一点具体表现为产出、价格和就业的不稳定性。当代西方经济学的所谓“蛛网理论”业已证明，产出、价格和就业水平三者存在着互动关系。原因在于两方面：一方面，在一般的市场经济条件下，产出和价格总是偏离均衡点的，市场力量虽然趋向于使二者接近均衡点，但在竞争过程中又不可

避免地要经过经济波动才能近似地达到；另一方面，供给与需求并不存在预先的总量平衡，它们也只能通过自发的竞争引起价格的波动后，由此指引生产者和消费者调整各自行为的事后活动方能达到。一旦发生通货膨胀，不管是成本推进还是需求拉动，都可能反过来引起工资、物价的持续上升，最终使既定的生产能力遭到破坏，进而又加大了社会的治理成本。（3）竞争的消极作用，虽然市场经济条件下的等价交换和竞争对各个市场经济主体来说，不失为“天生的平等派和悉尼克派”，但是由于各个经济主体的自主决策能力和生产经营能力存在着差别，而且完全的自由经济并不能排除某些主体对自然资源的享用具有一定的先天优势，在完全分散决策和自由竞争的场合，这将会产生收入分配不公平的问题，同时也会发生垄断问题。这些都是决策分散和竞争所带来的副产品。如果令其自发地发展下去，肯定会造成对社会资源的浪费，进而破坏社会生产力的发展。

【HT4”H】 2. 市场运行具有不确定性和不稳定性。【HT4”SS】在市场制度下，风险与收益对称。要想获得收益则必须承担风险，这是市场经济的铁律。市场是市场经济的核心，市场经济的风险根源于市场的不确定性和不稳定性。首先，在市场经济条件下，一切生产要素，包括资金、劳动力、产品、技术、信息、土地等生产要素都要进入市场，在不完全市场上，信息的不对称性会导致逆向选择和道德风险，加剧市场的不确定性，致使市场机制运行的结果缺乏效率，甚至有可能造成市场不存在。其次，市场经济的竞争性决定了市场主体在利益机制的驱动下，必然展开竞争，竞争使市场的不确定性增加，每个市场主体都有可能为市场所淘汰，面临损失甚至破产的风险。此外，自由竞争的结果终究必然会走向垄断，垄断导致市场机制调节效率降低，使经济运行面临风险。第三，市场运行具有内在不稳定性。传递信息是市场的基本功能之一，市场信息主要是价格信息，雷诺兹在谈到价格的功能时认为：“价格的一个重要功能就是充当信号机”。正因为如此，在市场调节过程中，价格信号的滞后性往往使市场调节成为一种事后调节；价格信息的短暂性，只反映特定时间的供求状况，而使生产经营者难以把握较长时间的市场远景和趋势；价格信号的不确定性，它反映的只是特定时间的供求状况，但并不提供供求失衡的准确数量。这就使得市场调节容易引起企业生产经营的盲目性、投机性、不确定性和其它短期行为，使经济运行不稳定，可能出现或长或短的周期性波动。第四，现代市场经济实际上是一种世界范围的市场经济、国际性的市场经济，各国之间既密切联系，互相合作，同时又互相影响、互相制约，经济主体面对的是一个纷繁复杂的广阔市场，市场的不确定性、不稳定性在更广泛的时空范围内影响经济主体的生产经营决策。

【HT4”H】 3. 风险累积速度加快，传染性增大。【HT4”SS】市场经济下，科学技术高速发展，社会分工日益细化，社会再生产过程中的产业链条越来越大，每一个环节面对的不确定性都在增加，风险局部累积的速度在加快。以计算机为基础的通讯技术（特别是网络技术）的发展，在提高效率的同时，却使社会经济运行的稳定性大大降低，某一个环节的问题，足以导致整个系统的瘫痪。局部性风险演化为全局性风险的速度在加快，甚至用“突发”二字来形容也不过分。市场经济的风险，如果无法通过分散的市场机制予以分散、转移及化解和防范，就会异化为整个社会的风险，只能由政府出面来集中解决，而政府行使这一职能是以财政为其经济后盾的。所以，市场经济是一种风险经济是产生财政风险的一个充分条件，但不是必要条件。

【BT3】（二）体制转轨过程是一个充满风险的过程

研究如何从计划经济向市场经济过渡的经济学理论，我们称之为过渡经济学。中国的过渡经济学具有很强的“中国特色”，它强调对过渡过程的研究，关注利益分配、利益冲突和改革成本等问题。过渡过程也就是体制转轨过程和制度变迁过程。在这一过程中，利益格局的变化、制度的变迁、新旧制度的摩擦等，必然增加经济运行的不稳定性因素，使得改革不

可能一帆风顺，而是充满风险、需要付出一定的改革成本。

#### 【HT 4” H】 1. 收益与成本：改革的动机与阻力【HT 4” S S】

在“理性行为假定”下，体制改革之所以发生，总是因为新的体制可能给人们带来更大的好处。一般地说，体制变革的目的，就是为了在新的、变化了的内部和外部、主观和客观条件下，捕捉新的获利机会，使人们的经济收益有所提高。适当定义的“新增收益”，总是构成体制改革的动机，无论改革者是政府还是个人或某些利益集团，是以“社会利益”为行为目标，还是以其私人利益为行为目标都如此。

但是，正如任何“创新”活动都要付出成本一样，体制改革即“体制创新”也是要支付

成本的。在一定条件下，过高的制度变革成本会使得制度变革本身成为“不合算”的事情（至少是对于从事改革的那一代人来说是不合算的事情），使其迟迟不能实现。所以，体制变革实际发生的前提条件，不仅是新制度运营起来之后所能提供的净收益（总收益减去运营成本）大于旧制度的净收益，而且必须满足以下条件： $W_n - TC > W_o$ ，其中  $W_n$  为对于实行制度变

革的（这一代）人群来说，新制度运行起来之后能为他们提供的一生内的预期收益；TC 代表

同一群人为改革制度而付出的种种代价，即“改革成本”； $W_o$  代表旧制度所能为他们提供的

净收益。不等式表明，只有把“改革成本”也考虑进去之后新体制的收益比旧体制高，改革才会实际地发生。

#### 【HT 4” H】 2. 改革的本质特征，在于它是“非帕累托改变”【HT 4” S S】

如果对于社会上的每一个人来说，都存在人均的  $W_n - TC > W_o$ （成本相对地均匀分摊），

再假如每一种成本支出都能因获得收益而得到补偿，社会上每一个人都在改革中获益而没有受损，那么一般说来改革将是顺利的，不会遇到多大的阻力，因为这时改革的过程属于“帕累托改进”。但问题在于，一般的情况恰恰与之相反：经济体制改革实质是要改变人们之间的利益关系，在这当中总会有人受到一定的损失，而不是只有人获益而无人受损。这是由以下三方面的原因造成的。一是由于体制变革，导致一部分人将失去在旧体制下的种种既得利益，既包括权力、地位、特权等少数人才有的既得利益，也包括“铁饭碗”、“大锅饭”等等相当多数人都能获得的利益；若一个人失去了这样的既得利益，又不可能在新体制下获得相应的替代物，发生了实际收入水平的绝对下降，他就会反对改革。二是由于改革虽然最终说来能使社会上绝大多数人获益，但大家最终获益的相对程度是不同的。即使所有的人收入绝对水平都没有下降甚至有所提高，但从相对收入的角度看，只要有的人在社会收入结构中，与他人相比，收入的相对水平下降了（或者“社会地位”相对下降了），他们也会感到自己受到了损失，也会反对改革。第三，即使把“补偿”的因素也考虑进来，人们可以用改革所带来的高额收益对损失者进行一定的补偿，也还是不能完全解决问题。这首先是由于不可能实现“完全的补偿”，一直补偿到人们的相对收入水平都不变。其次，即使只进行绝对（实际）收入水平的补偿，由于改革总要有一个过程，在“投入”与“产出”之间存在着一定的时滞，使得人们不可能用未来的收益来对在当前改革中受到损失的人们进行及时的补偿（或者说无法进行及时的赎买）。

改革的这种性质，决定了改革过程必然会遇到各种各样的阻力，并引起一系列的矛盾冲

突。阻力和矛盾冲突使改革过程充满不确定性，经济秩序混乱，社会稳定受到冲击，产生效



率损失等构成了转轨过程的经济、社会风险，由此改革成本——实施成本与摩擦成本也随之增加。

### 【B T 3】（三）财政在体制转轨过程中的职责作用

“财政职责”是一个不同于财政职能的概念。在传统的计划经济体制下，财政“三职能说”居我国财政职能理论探讨的主导地位，财政具有分配、调节、监督职能是政府对微观经济活动直接调控的反映。财政职能反映的是财政的客观功能，具有客观性，不因经济形态、经济体制和发展阶段不同而变化。借鉴公共财政论，西方的政府职责是主观性的，只要政府存在，它就必须努力去履行其职责和任务，是政府必须追求的目标，因此公共财政具有配置（效率）、分配（公平）和稳定等作用或职责。在计划经济向市场经济转变的过渡时期，财政既不完全发挥其计划经济下的三大职能、也不完全履行市场经济下的职责和任务，而是适应经济体制转轨的需要承担特殊的职责。

首先，从财政承担社会经济风险的角度看，在传统的计划经济体制下，社会资源的配置和经济活动组织依赖于中央计划当局的决策，作为单个经济行为主体的消费者和生产者，只能按照中央当局的计划行事，而无权选择消费什么、生产什么以及怎样生产等。高度的计划体制既然排斥了市场、竞争、商品经济，当然就排斥了风险机制。企业不用竞争，也不用冒险，因为企业的产供销、人财物都是由国家计划统一安排的，亏损会由国家弥补，职工也无风险可言，不许解雇，不应失业，企业亏损，工资照提，生老病死，都有安排。从表面上看，各个企业仍维持着生产，经济似乎很稳定，但实际上是国家从企业和个人手中接过了各种“风险”，并且集中到国家财政上来，从而国家财政背着沉重的包袱，社会生产力的发展受到严重阻碍。因此，风险是有的，只不过万千风险由国家大包大揽了。

当传统体制的弊端日益暴露并阻碍社会经济发展，而需要代之以市场经济体制时，由于我国市场经济的发展不是一个自然发展的过程，而是政府发挥主要推动作用的结果，政府也就相应承担了各种改革风险，并且同样是集中到财政上来。尤其是我国采取渐进式改革，其基本要求是过程的可控性。改革的出台时机、步骤的把握、利弊的权衡、过程的调控，以及成果的保持，都有赖于政府的作用。改革的风险、成本均由财政承担。

其次，从正确处理改革、发展与稳定的角度看，在体制转轨中，发展是目标，改革是手段，稳定是条件。这样，由目标、手段到条件，三位一体地构成了发展、改革与稳定的连锁关系。如何理顺这一连锁关系，事关我国国计民生，财政作为政府的经济活动，理应在支持改革、促进发展、维护稳定等方面发挥重要作用。由此形成的财力需求必然构成财政增收减支的主要因素，存在着财政收支失衡、引起财政危机的巨大风险。

【H T 4” H】第一、财政要承担改革的成本和风险。【H T 4” S S】原有计划经济体制的存在，决定了市场经济不可能在我国自发地形成和发展，而只能采取政府推进的方式人为地培育。而中国改革走的渐进式道路，其主要特征就是在尽量不损害既得利益的前提下推行改革，因而作为国家履行职能的重要手段和财力基础的财政，自然而然地包揽了体制改革的成本和风险。如为了减少改革的阻力，财政要承担对既得利益受损者的补偿，由此导致价格补贴，企业亏损补贴数额的剧增；体制改革是一种制度变迁过程，政府承担绝大部分制度创新的责任，从而不仅没有适应市场化改革趋势精简政府机构，反而不断增设机构，使财政供养的人员不断增多，行政开支不断扩张，我国的改革既无现成的成功范例可以借鉴，又无完整的理论予以指导，“摸着石头过河”难免存在风险和不确定性，决策失误、政策逆效应等，会产生一系列不可预期的问题，而阻碍国民经济的正常

运行，甚至可能导致改革进程停滞、改革成果丧失殆尽，对此需要财政以雄厚的财力予以化解、缓和。尤其是当改革进入攻坚阶段，国有企业改革、金融体制改革等“硬核”都对财政提出了严峻的挑战。国有企业大面积亏损而不能破产、国有商业银行巨额不良资产难以化解却不能令其倒闭，客观上要求国家财政承担最后风险，而财政受自身的财力约束，不可能完全承受得住压力，财政同样面临危机。

【HT4”H】第二、财政要为发展提供后劲。【HT4”SS】发展是一个包括经济增长、社会进步等若干内容的概念

。它不仅包含一国生产的产品和劳务数量的增加，或人均实际产出的增加，而且包含经济结构的优化，经济效益的提高，地区经济发展水平差距的缩小，收入分配结构的改革，还包括社会进步和生活质量的提高，如教育、文化、卫生、社会保障等事业的发展，减少乃至消除贫困、失业、文盲、疾病。简言之，发展是一个通过物质生产的不断增长，来满足人们不断增长的基本需要的概念（叶振鹏，98）。

改革开放前，国家为了实现工业化和赶超任务，采取了粗放型经济增长方式，依靠高积累、上项目、大量的劳动力投入支撑经济的高速低效增长，经济增长中资本投入和劳动的贡献率分别为93.0%和20.4%，劳动生产率的贡献率竟为-13.5% [赵杰，1999]，经济建设支出占财政支出的比重均在50%以上，当时的财政是典型的“经济建设型财政”。

市场经济体制改革以来，政府的经济职能逐步由直接微观管理转变为间接宏观管理，财政相应地不再承担主要的经济建设投资任务，也即财政逐步地退出盈利性领域，由市场对资源配置发挥基础性作用，发展的的问题主要由市场解决。

内生增长理论认为，长期增长的主要原因：第一，获取新“知识”（包括革新、技术进步、人力资本积累等概念）；第二，刺激新知识运用于生产（市场条件、产权、政治稳定以及宏观经济稳定）；第三，提供运用新知识的资源（人力、资本、进口等等）。同时还认为，正是上述因素避免了新古典增长模型所说的物质资本的收益率递减现象，从而实现长期经济增长。但是，由于研究与开发投资、人力资本投资等具有很强的正外部效应，其私人收益可能低于社会收益，这些活动就会低于其最适水平，导致竞争性均衡增长率低于社会最适增长率。这就需要政府采取校正性财政措施，如直接增加人力资本投资、基础设施投资、研究与开发投资，提供税收优惠或财政补贴鼓励企业（或家庭）增加对人力资本、基础设施及研究与开发等的投资。这些政策措施直接或间接构成对财政的支出需求。

并且，在我国体制转轨时期，特别是当前的买方市场条件下，经济增长压力日益严重，货币政策效应甚微，财政不可推卸地要承担起扩大内需、拉动经济增长的责任，使得财政面临空前的支出压力。而从长远看，财政必须在调整经济结构，优化产业结构和产品结构方面发挥积极作用，为经济、社会的发展奠定基础、提供后劲。

【HT4”H】第三、财政必须维持社会稳定。【HT4”SS】稳定包括经济的稳定、政治的稳定和社会的稳定，财政的稳定职能自然包含了对经济、政治和社会的协调稳定。这里我们强调的是社会稳定。经济社会要正常运行，除了必须保证有一个持续稳定的经济增长率，使得物质财富不断增加外，还须有一个安定的社会环境。在我国体制转轨时期，社会稳定显得尤为重要。改革是各种经济利益关系的大调整，会打破原有经济体制下的经济利益格局，导致收入差距扩大、失业、贫困等，引起人民的不满，从而造成社会的不稳定。而且，在双轨制条件下，权力

并且，在我国体制转轨时期，特别是当前的买方市场条件下，经济增长压力日益严重，货币政策效应甚微，财政不可推卸地要承担起扩大内需、拉动经济增长的责任，使得财政面临空前的支出压力。而从长远看，财政必须在调整经济结构，优化产业结构和产品结构方面发挥积极作用，为经济、社会的发展奠定基础、提供后劲。

【HT4”H】第三、财政必须维持社会稳定。【HT4”SS】稳定包括经济的稳定、政治的稳定和社会的稳定，财政的稳定职能自然包含了对经济、政治和社会的协调稳定。这里我们强调的是社会稳定。

经济社会要正常运行，除了必须保证有一个持续稳定的经济增长率，使得物质财富不断增加外，还须有一个安定的社会环境。在我国体制转轨时期，社会稳定显得尤为重要。改革是各种经济利益关系的大调整，会打破原有经济体制下的经济利益格局，导致收入差距扩大、失业、贫困等，引起人民的不满，从而造成社会的不稳定。而且，在双轨制条件下，权力

增加外，还须有一个安定的社会环境。在我国体制转轨时期，社会稳定显得尤为重要。改革是各种经济利益关系的大调整，会打破原有经济体制下的经济利益格局，导致收入差距扩大、失业、贫困等，引起人民的不满，从而造成社会的不稳定。而且，在双轨制条件下，权力

市场化，市场行为不规范，市场经济秩序严重扭曲，也是引发社会不稳定的潜在因素。为了尽可能减少社会震荡、保持社会稳定，就应建立健全社会保障体系。

传统的社会保障制度是同就业制度联系在一起的。国有经济承担了社会保障功能，财政

虽然也面向全社会提供社会保障，但是，保障项目少，只有抚恤支出、社会福利救济费和自然灾害救济费三种，支出的金额也不多，大多数年份中只占财政支出的 2% 不到。经济改革已尖锐地触及社会保障问题，社会保障制度受到各方面改革的影响，并成为有关改革的制约因素，改革社会保障制度已势在必行。

新的社会保障体系包括：实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度，逐步

完善失业保险和社会救济制度，城市和农村都建立最低生活费制度。财政作为国家财力分配的工具，应在建立健全社会保障体系的过程中发挥主导作用，相应增加社会保障支出，提高其占财政支出的比重，以切实发挥财政的社会稳定职能。【LM】

【SM】我国体制转轨时期财政风险探析【SM】

【DM】第二部分■实证分析——现阶段我国财政风险的具体表现及成因分析【DM】

【BT(1+9)】第二部分■实证分析——现阶段我国财政风险的具体表现及成因分析【BT】

财政风险的动态性，决定了体制转轨时期的财政风险表现形式及其成因的特殊性。体制

转轨时期，经济体制、政治体制以及整个社会的运行都处于不断的变革、调整，与此相伴随的是经济、政治、社会各方面的不确定性和风险的不断产生和显化，而这些不确定性和风险最终都将反映到国家财政上。因此，财政风险实质上是经济、政治、社会各方面风险的集中反映，其最集中的表现是巨额财政赤字和债务危机。

【BT2】一、财政收支矛盾尖锐，赤字规模膨胀

改革开放以来，我国财政收支增长趋势长期存在两种反差：一是财政收入（指预算内收入，下同）增长慢于 GDP 的增长，所占比重逐年下滑；二是财政支出增长快于财政收入增长，财政赤字不断扩大。两种反差对财政、经济的效应，不论是直接效应，还是间接效应，都对财政安全构成威胁。

【BT3】（一）财政收入占 GDP 比重不断下滑，弱化了财政宏观调控职能

80 年代以来，我国财政收入在总量上有了较大增长，1978~1997 年增长了 6.6 倍，但是相对于国内生产总值的增长，其增幅就显得太慢。财政收入的年增长率除了极少数的年份外，始终低于 GDP 的增长率；从年均增长率来看（按当年价格计算），财政收入十几年来平均增长率为 10.7%，GDP 则为 16.54%，两者相差 5.8 个百分点。与此同时，财政收入占 GDP 的比重一直呈下降趋势，1978 年为 31.24%，1980 年为 25.67%，1984 年为 22.9%，而 90 年代，除

1990 年为 15.84% 以外，其余年份均低于 15%。（详见表 1）。

造成财政收入增长慢于 GDP 增长、财政收入占 GDP 的比重下降的原因，主要有以下几个方面：

【HT4”H】第一、国民收入分配格局发生变化，国民收入过分向个人和企业倾

斜。〔HT 4”SS〕随着经济体制改革  
 的推进，国家逐渐实行一些旨在提高个人和企业国民收入占有份额的措施。1979 年以来，  
 国家开始大幅度提高农产品收购价格、提高职工工资、对企业减税让利。这些措施实施的直  
 接结果便是减少了财政收入、增加了财政开支。以后各年度陆续出台的各项财政补贴措施等  
 都造成国民收入分配向个人倾斜、国家收入比重急剧下滑的局面。从分配领域的变化来看，  
 1978 年在 GDP 的最终分配中，国家所得占 31.6%、企业所得占 17.9%、个人所得占 50.5%，  
 而 1994 年国家所得占 10.9%、企业所得占 19.5%、  
 个人所得占 69.9%（赵新安，1999 年）改革十几年来，政府所得比重下降 20 个百分点，个  
 人所得上升 19 个百分点，国家所掌握的国民收入越来越少。

〔J 2〕〔HT 5 H〕表 1 我国财政收入占 GDP 比重及其增长率(单位:亿元,%)

〔HT〕〔BG (!)〕〔BH DFG 3, FK 3, K 7. 5 F〕年 份

〔HJ 3〕 财政收入	(亿元)
〔〕 财政收入年	增长率%
〔〕 GDP	
(亿元)	
〔〕 GDP 年增长率	%
〔〕 财政收入占 GDP 比重%	
〔BH DG 1 3 / 5, FK 3, K 7. 5 F〕 1978	
〔〕 1132.26	
〔〕 29.5%	
〔〕 3624.1	
〔〕 13.19	
〔〕 31.24	
〔BH D〕 1979	
〔〕 1146.38	
〔〕 1.2	
〔〕 4038.2	
〔〕 11.43	
〔〕 28.39	
〔BH〕 1980	
〔〕 1159.93	
〔〕 1.2	
〔〕 4517.8	
〔〕 11.88	
〔〕 25.67	
〔BH〕 1981	
〔〕 1175.33	
〔〕 1.4	
〔〕 4862.4	
〔〕 7.63	
〔〕 24.18	
〔BH〕 1982	
〔〕 1212.33	

【】 3.1  
【】 5294.7  
【】 8.89  
【】 22.90  
【B H】 1983  
【】 1366.95  
【】 12.8  
【】 5934.5  
【】 12.08  
【】 23.03  
【B H】 1984  
【】 1642.86  
【】 20.2  
【】 7171.0  
【】 20.84  
【】 22.917  
【B H】 1985  
【】 2004.82  
【】 22.0  
【】 8964.4  
【】 25.25  
【】 22.36  
【B H】 1986  
【】 2122.01  
【】 5.8  
【】 10202.2  
【】 13.81  
【】 20.8  
【B H】 1987  
【】 2199.35  
【】 3.6  
【】 11962.5  
【】 17.25  
【】 18.39  
【B H】 1988  
【】 2357.24  
【】 7.2  
【】 14928.3  
【】 24.79  
【】 15.79  
【B H】 1989  
【】 2664.90  
【】 13.1  
【】 16909.2

【】 13.27  
【】 15.76  
【B H】 1990  
【】 2937.10  
【】 10.2  
【】 18547.9  
【】 9.69  
【】 15.84  
【B H】 1991  
【】 3149.48  
【】 7.2  
【】 21617.8  
【】 16.55  
【】 14.57  
【B H】 1992  
【】 3483.37  
【】 10.6  
【】 26638.1  
【】 23.22  
【】 13.08  
【B H】 1993  
【】 4348.95  
【】 24.8  
【】 34634.4  
【】 30.02  
【】 12.56  
【B H】 1994  
【】 5218.10  
【】 20.0  
【】 46759.4  
【】 35  
【】 10.67  
【B H】 1995  
【】 6242.20  
【】 19.6  
【】 58478.1  
【】 25.06  
【】 10.91  
【B H】 1996  
【】 7407.99  
【】 18.7  
【】 67884.6  
【】 16.09  
【】 11.57

【B H】1997

【】8651.14

【】16.7

【】74772.4

【】10.15

【】12.4【H J】【B G）F】

资料来源：《中国统计年鉴》，1998年【LM】【HT】【H J 4 / 5】【HT 4” S S】

【HT 4” H】第二、税制结构不合理，税基过于狭窄，税收优惠和减免过多过滥，偷漏税现象普遍。【HT 4” S S】税收

是市场经济下政府收入的基本来源，一国税收收入增长的速度主要受国家经济实力以及国民收入分配方式、税制结构、税收征管能力等因素的影响。体制改革以来，我国国民经济结构、所有制结构和产业结构均发生了巨大变化，但是，税制结构并未随之调整，突出表现在：增值税征收范围窄；个人所得税占GDP的比重极低（1995年仅为0.2%）；关税减免范围大，实际税率远远低于名义税率。同时，由于征管不严、企业和个人纳税意识淡薄而导致的偷税、漏税等税收流失比较严重，估计每年在1000亿元以上（杨舜娥等，1999年）。诸多因素导致税收收入增长机制乏力，直接表现为税收弹性（税收收入增长率与国民收入增长率之比）低下，1986年为0.216，1990年为0.135，1995年为0.171（日美等国的税收弹性均保持在1

.2以上），使财政收入增长滞后于经济增长，并为地方政府和企业主管部门以各种方式大量截留财政资金提供了可能。

【HT 4” H】第三、财政分配秩序混乱，税外收费规模膨胀。【HT 4” S S】经济体制转轨以来，我国各级政府在处理各种

“历史欠账”、启动体制改革和经济现代化宏大工程时，面临巨额资金需求，而预算内资金匮乏。在财政收支矛盾尖锐的情况下，各部门、单位受利益驱动，超越法律、法规范围，擅自设立收费项目或提高收费标准，导致以费代税、以费挤税的严重问题。据统计，我国税收收入占GDP的比重由1985年的22.8%降至1996年的10.1%，费收入占GDP的比重则由2.6%上升至

8.8%（王美涵，1999），即税收相对比重快速下降的过程，同时也是收费相对比重迅速增长的过程。由于目前预算内财政收入主要是税收收入，所以税收收入占GDP比重与预算内财政收入占GDP比重的变化情况相同。“乱收费”的不规范性，不仅扰乱了国家财政分配秩序，分散财政资金，削弱政府的宏观调控能力，而且为消极腐败行为提供温床，影响社会稳定。

【B T 3】（二）财政支出呈刚性增长，支出结构不合理

我国目前的财政支出格局的突出特点是，适应传统计划经济体制、经济转型期与市场经

济体制要求的支出形式同时存在，实际上是跨时期、超越不同体制、超越财政收入能力、保既得利益的扩张性支出格局。形成这种支出格局的根本原因是：改革以来，我国财政统收的局面被打破，但国家大包大揽的传统分配思想和财政统支的局面依然存在，财政职能范围及其支出责任未进行相应的调整，仍在相当程度上沿袭了与计划经济体制相适应的供给制分配方式。其造成的直接后果是，一方面由于财政包揽过多，财政支出总量（或规模）不断膨胀，财政支出增长速度超过财政收入的增长速度，财政收支缺口加大。1996年全国财政支出比1991年增加4552.93亿元，其中1993~1996年期间增加了4000多亿元，平均每年增加1000亿

元不止。“七五”、“八五”期间，财政支出增长率分别为9.0%、17.2%，比同期财政收

入增长率（7.9%和 16.3%）分别高出 1.1 和 0.9 个百分点（《中国统计年鉴》，1998 年）。

另一方面，财政职能严重错位，“越位”与“缺位”现象并存，导致财政支出结构极端

不合理。一是行政经费支出膨胀，已大量挤占急需的其他支出项目。在政府财政支出总量占 GDP 比重不断下降的情况下，包括公检法支出在内的行政管理费支出占 GDP 的比重却不断增大

。据统计，1980 年我国财政支出占 GDP 的比重为 27.18%，1995 年下降为 11.96%，财政支出

总量 1995 年仅比 1980 年增长 4.55 倍，而我国的行政经费支出 1980 年只占财政支出的 6.14 %，

1995 年竟达 14.59%，增长了 137%；行政经费支出总额 1995 年比 1980 年增长了 12.19% 由

于行政经费支出属于刚性较强的支出，迅速膨胀后，削减往往比较困难，无疑给日后控制财政支出增长带来非常棘手的难题。二是国家财政投资支出不断下降，政府调控经济的能力日渐削弱 财政预算内投资占财政支出的比重已由 1980 年的 20.5%，下降到 1995 年的 7.7%，预算内投资占全社会固定资产投资的比例由 1980 年的 28.1%下降到 1995 年的 3.1% 财政投

资比重的急速下降致使政府调控经济的能力逐渐削弱，无力增加对经济发展必需的基础设施、城市维护和企业改造的投入。三是教育支出比例虽有增加，但与提高全民整体素质的要求仍有差距 我国预算内教育支出自 80 年代以来逐年稳定增长，已由 1981 年的 122.79 亿元增加

到 1995 年的 1193.84 亿元，在总支出中的比重也由 1981 年的 10.8%上升为 1995 年的 17.3 %。

但是，若以教育支出占 GDP 比重衡量，我国财政对教育的投入水平仍处于相当低的水平，以 1

994 年为例，我国教育经费占 GDP 比重仅为 2.2%，比世界同期 5.1%的平均水平低 2.9 个百分

点(姚宝华,1999)，这种状况显然不利于全民整体素质的提高，难以适应知识经济的要求。

四是财政对农业的支出比重下降，制约了农业产业化发展。农业是国民经济和社会发展的基础，当前，我国农业正进入向产业化发展的重要阶段，急需加大财政投资力度，予以积极的政策引导。但是，近些年来，我国财政的农业支出占总支出的比重却连年下降，1992 年为 10.73%，1993 年降至 10.12%，1994 年为 9.9%，1995 年进一步下降为 9.6%，农业发展的后

劲严重不足。五是财政补贴支出负担日益沉重。我国的财政补贴由价格补贴和企业亏损补贴两大类组成。80 年代以来我国财政补贴快速增长，其间虽有几年下降，但其在总支出中的比重仍然不低，1995 年为 8.6%，高于发达国家的 3%和发展中国家 5%的平均水平(王美涵,1999 年)。六是福利保障性支出明显不足，已在一定程度上延缓了我国市场化改革进程。计划经济体制下，我国一直由“企业办社会”，财政支出中没有真正意义上的社会保障支出，与之接近的抚恤救济支出占财政总支出的比重在 1980~1995 年间仅为 1.7%，而其他国家的福利

总支出比重一般在 20%~50%之间。社会保障支出不到位已经制约了我国市场化改革的进程，尤其是国有企业减员增效、下岗分流等改革措施的实行。

### 【B T 3】（三）财政赤字不断扩大，隐含着巨大的财政风险



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库